

Participación Ciudadana Electrónica en el Diseño de Políticas Públicas Locales

José María Moreno Jiménez

(moreno@unizar.es)

Grupo Decisión Multicriterio Zaragoza

(<http://gdmz.unizar.es>)

- Título de Estudio:

Participación Ciudadana Electrónica en el Diseño de Políticas Públicas Locales

- Equipo de investigación:

Grupo Decisión Multicriterio Zaragoza (<http://gdmz.unizar.es>) con la colaboración de los miembros de las unidades operativas “Servicios Web” y “Politólogos” del proyecto multidisciplinar “Gobierno Electrónico, Participación Ciudadana y Democratización del Conocimiento (Ref.: PI-127/2009). Responsable: José María Moreno Jiménez.

- Fecha de realización del estudio:

Último trimestre de 2009.

- Objetivos del Estudio:

El proyecto se centró en la primera parte del proceso global de participación ciudadana asociado al modelo de representación democrático conocido como *e-cognocracia* (Moreno Jiménez, 2003a, 2006; Moreno-Jiménez y Polasek, 2003): el desarrollo del marco teórico apropiado para el diseño de políticas públicas locales. La segunda parte del trabajo, desarrollada durante el primer cuatrimestre del año 2010, consistió en la aplicación de la metodología propuesta en el diseño de las políticas públicas culturales y deportivas del municipio zaragozano de Cadrete (<https://participa.cadrete.es>).

- Enfoque metodológico:

El proyecto incluye la propuesta de una metodología, basada en la e-cognocracia, que recoge desde la formulación del problema hasta el establecimiento de un procedimiento de participación ciudadana electrónica para el diseño de políticas públicas en el ámbito local. En este sentido, como punto de partida, el informe analiza los conceptos de participación, ciudadanía, Administración Local y políticas públicas en el contexto de la Sociedad del Conocimiento. A continuación se diseña la metodología en la que se incluyen las etapas, factores y actores contemplados y, por último, se analizan los puntos fuertes (oportunidades) y débiles (riesgos) de la aproximación propuesta.

- Principales técnicas de investigación utilizadas:

Conforme al modelo de participación seguido (e-cognocracia), el proyecto utiliza las TIC, en particular Internet, como soporte de comunicación; las técnicas de decisión multicriterio, en concreto el Proceso Analítico Jerárquico, como soporte metodológico y la democracia como elemento catalizador de la creación y difusión del conocimiento.

- Principales conclusiones del estudio (título y descripción de cada una de ellas).

- *Necesidad de un nuevo modelo de participación.* La determinación del modelo de representación o participación ciudadana más apropiado a cada época de la historia no es un problema nuevo. Desde los clásicos pensadores griegos a los arábigos del medioevo, todos han coincidido en que es preciso conocer las características de la sociedad en cada momento para poder dar la respuesta conveniente. En este sentido, a comienzos del XXI (Lisboa 2000), la Comunidad Europea fijó su plan estratégico para la conocida como Sociedad del Conocimiento. De ahí, que la identificación de las características de esta nueva sociedad, como se ha realizado en este proyecto, es el paso previo para diseñar el mejor modelo de participación ciudadana.

- *Características de la Sociedad del Conocimiento.* Se entiende por Sociedad del Conocimiento “*Un espacio para el talento, la creatividad y el ingenio humano, que persigue formar al individuo (inteligencia y aprendizaje) y fomentar la relación con los otros (comunicación y convivencia) para mejorar la sociedad (calidad de vida y cohesión) y construir el futuro (evolución) en un mundo de creciente complejidad*” (Moreno, 2006). Tres son las características más destacadas de la Sociedad del Conocimiento: la *desterritorialización* (“desaparición” del estado-nación), la *interrelación* (fruto del potencial de las TIC) y la importancia del *factor humano* (orientación a la persona), contemplado desde una perspectiva holística, cognitiva y sostenible que captura el evolucionismo de los sistemas vivos.
- *Gobierno Electrónico.* Se entiende por Gobierno Electrónico “La aplicación de las TICs en la Administración Pública”. En el contexto del Gobierno Electrónico se distinguen dos grandes ámbitos de actuación: la *e-administración* y la *e-gobernanza*. La primera, referida a la prestación de servicios, contempla cuatro niveles: la *información* (un sentido), la *comunicación* (dos sentidos), *transacciones on line* e *integración gubernamental* (vertical y horizontal). La e-gobernanza, referida a la *participación ciudadana* en el diseño de políticas públicas (objeto de este proyecto), contempla otros tres niveles: la *e-votación*, (selección electrónica de representantes u opciones), la *e-democracia* (discusión y transmisión de información para la toma de decisiones “informadas” por parte de los representantes), y la *e-cognocracia* (codecisión y democratización del conocimiento). La idea básica es que los ciudadanos usen las TIC y el software social para conectarse entre ellos, hacer oír sus voces, centrarse en discusiones sobre tópicos concretos, que sus opiniones sean más fácilmente escuchadas por políticos y empleados gubernamentales, y que finalmente puedan implicarse en la toma de decisiones.
- *E-cognocracia.* Es un nuevo modelo de democracia que combina la democracia representativa con la directa, dando lugar a una democracia cognitiva, que no sólo se centra en la *eficiencia* (acceso electrónico rápido, económico y fácil a la información y servicios, software seguro...) y la *eficacia* de la Administración (transparencia, control y participación), sino que se centra, fundamentalmente, en su *efectividad* (alineamiento de sus servicios con sus fines estratégicos). En este sentido, para lograr la efectividad del sistema a la hora de resolver problemas complejos es aconsejable contar con la *capacidad creativa* del mayor número posible de ciudadanos y utilizar metodologías que permitan integrar aspectos tangibles e intangibles en la toma de decisiones públicas.
- *Decisiones públicas.* El proceso de toma de decisiones está presente en todo ciclo de políticas públicas. El análisis de decisiones requiere comprender el modo en que opera la interacción entre hechos y valores. Del mismo modo se debe conocer la interacción entre ideas, creencias e intereses y hechos, realidades e información. Respecto a la normativa que rodea la e-gobernanza local, y a pesar de una situación actual bastante buena, necesita, sin duda, ampliarse, mejorarse y completarse el marco constitucional a través de la regulación de la llamada democracia participativa local, y mejor aún a través de la e-cognocracia local.
- *Metodología para el diseño de políticas públicas locales.* La metodología sugerida para llevar adelante estos procesos, que corresponden de manera casi literal con la metodología sugerida por el proyecto europeo *Crossroad: ICT for e-government and policy modeling*, encargado de establecer la política investigadora de la UE en este campo (*ICT for e-government*), consta de las siguientes fases o pasos:

- Paso 1: *Presentación del proyecto.*
Paso 2: *Planteamiento del problema.*
Paso 3: *Identificación de actores, factores y alternativas.*
Paso 4: *Modelización del problema.*
Paso 5: *Valoración I.*
Paso 6: *Determinación de las posturas iniciales.*
Paso 7: *Discusión ciudadana.*
Paso 8: *Valoración II.*
Paso 9: *Determinación de las nuevas posturas.*
Paso 10: *Comportamiento del Sistema.*
Paso 11: *Asignación de mensajes a las alternativas y justificación de posturas.*
Paso 12: *Evaluación del aprendizaje individual y colectivo.*
Paso 13: *Determinación de los argumentos que soportan las decisiones.*
Paso 14: *Extracción y difusión del conocimiento.*
Paso 15: *Evaluación de la efectividad.*
Paso 16: *Documentación del proyecto (informe final).*

- Principales recomendaciones derivadas del estudio (en el caso de que hayan formado parte del mismo: de índole práctico, metodológico, teórico, etc.).

Recomendaciones teóricas:

- Utilizar modelos de representación y participación acordes con las características de la Sociedad del Conocimiento (mejorar la calidad de vida de los ciudadanos).
- Aprovechar el potencial creativo y los saberes de la ciudadanía en la resolución de los problemas complejos planteados en la toma de decisiones públicas relativas al gobierno de la sociedad. De esta manera se evitan o reducen las tres limitaciones cognitivas del ser humano: ignorancia (falta de información), estupidez (falta de formación y pasión (falta de un tratamiento racional de lo emocional)).
- El enfoque cognitivo y decisional de la e-cognocracia solventa gran parte de las limitaciones de la democracia representativa (falta de transparencia, participación y control) y de la democracia participativa (demagogia, populismo, falta de una visión global de los problemas y una perspectiva a largo plazo).
- La propuesta debe ser entendida como un “medio” de los políticos para lograr una sociedad mejor, más cohesionada, libre, formada e inclusiva. No debe llegar a ser un “miedo” de los políticos ante posibles cambios de la estructura del poder.
- Los representantes del pueblo en la nueva democracia tienen que asumir un nuevo liderazgo, acorde con los retos de la Sociedad del Conocimiento. La función tradicional del político de mera transmisión de la información debe ser reemplazada por una misión más creativa e innovadora dirigida a orientar la formación de los ciudadanos para dar respuestas apropiadas a los nuevos tiempos y necesidades. Ahí es donde los partidos políticos tienen espacio suficiente para diferenciar sus programas electorales y ver quién ha sabido capturar mejor las preferencias de los ciudadanos, o quien ha sabido diseñar un futuro más acorde con sus gustos y necesidades.
- Si lo que se pretende es construir conjuntamente una sociedad mejor, es imprescindible la complicidad de los ciudadanos. Para lograrla, y evitar la tan extendida falta de participación, es precisa una labor educativa por parte de la Administración en la que se realce y valore como virtud cívica la entrega o participación en la resolución de los problemas comunes.

- Así mismo, conviene mandar señales a la población en las que, desde los poderes públicos, se incentive el *espíritu de superación* de la ciudadanía (al igual que el de los políticos), reconociendo explícitamente la *capacidad* y el *mérito*, así como el *esfuerzo*, el *sacrificio*, la *solidaridad* y, como síntesis de la e-cognocracia, la potenciación de la *formación* y de la *acumulación de saberes*.

Recomendaciones prácticas:

- Para evitar la conocida como *brecha o fractura digital*, esto es, la separación de la ciudadanía en dos grandes grupos: los “enganchados” (a la red) y los que no lo están, es obligación de las administraciones el establecer los procedimientos pertinentes que permitan garantizar que cualquier persona habilitada e interesada en intervenir en la toma de decisiones públicas, pueda hacerlo sin limitaciones por parte de las condiciones tecnológicas. De todas formas, no basta con que la Administración proporcione la información y los medios materiales necesarios para la resolución del problema, se requiere que también proporcione a los ciudadanos la formación necesaria para interpretar convenientemente la información (conocimiento) y poder usarlo en la resolución conjunta de los problemas, y, finalmente, que establezca los mecanismos necesarios para incentivar la implicación ciudadana en las decisiones públicas.
- *Decisión y cognición* son dos aspectos esenciales del ser humano, que dan idea de su grado de desarrollo, evolución e implicación. En este sentido, las administraciones deben aprovechar los modelos de participación ciudadana electrónica y centrarse en la formación continuada y sostenible de los ciudadanos. Hay que tener muy presente que “**No hay democracia sin libertad, ni libertad sin conocimiento**” (Moreno-Jiménez, 2003).

Zaragoza, 17 de marzo de 2011

José María Moreno Jiménez

Grupo Decisión Multicriterio Zaragoza